

台湾 921 灾后以地易地政策之回顾

PART V 雾峰乡断层带山坡地住宅小区

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授
财团法人九二一震灾重建基金会¹执行长

921 大地震车笼埔断层破裂带主要系沿台中、南投一带之山脉与平原交接处，南北向东倾斜 26 度延伸，全长约 96 公里。经过台中县雾峰乡、大里市、太平市、丰原市、石冈乡、东势镇等乡（镇、市）。由于断层所经过之地区都有较严重之灾情，基于风险考虑，并为避免民众在断层带建筑房屋，造成生命财产之损失，内政部营建署先利用比例尺五千分之一之车笼埔断层线分布图，于 1999 年 11 月 8 日函请苗栗县、台中县、台中市及南投县政府依「建筑法」第四十七条规定发布禁止于断层露出线两侧各 50 公尺之范围内建筑，期限至 1999 年 12 月 31 日止（台八八内营字第 8877854 号函）。后为配合灾后重建，以车笼埔断层露出线两侧各 15 公尺之带状区域为范围，公告公有地禁建，私有地则限建二层楼、七公尺以下之建筑物。

雾峰乡境内位处断层带，且于 921 大地震后提出「以地易地」重建构想之小区包括克林顿山庄、全家福（双弄侧）小区、菜园九邻、状元及第、伯爵山庄、朝阳新天地等小区。其中，菜园九邻、状元及第小区因属乙种建筑用地，原地重建无虞，未列入「以地易地」讨论范围，伯爵山庄与朝阳新天地两相邻小区则合组自强小区，故本报告即以克林顿山庄、全家福（双弄侧）小区及自强小区（伯爵山庄及朝阳新天地）之「以地易地」过程为讨论范围。

1. 资料调查与土地交换之供需分析

为加速解决台中市大坑断层带及雾峰乡克林顿山庄等山坡地老丙建断层带禁建之重建问题，行政院九二一震灾灾后重建推动委员会（简称「九二一重建会」）于 2002 年 11 月 8 日、2002 年 12 月 5 日、12 月 20 日召开第「台中市大坑断层带私有土地重建、雾峰乡克林顿山庄王主委所提有关『山坡地老丙建²断层带禁建案』执行情形」第

¹ 财团法人九二一震灾重建基金会成立于 1999 年 10 月 13 日，已于 2008 年 7 月 1 日起解散。

² 老丙建，系指未依照「山坡地开发建筑管理办法」（1983 年 7 月 7 日内政部台内营字第 169702 号令发布）及「水土保持法」或「环境影响评估法」相关规定，检附有关书图文件或该管主管机关之同意

一、二、三次检讨会议。有关「山坡地老丙建断层带禁建」部分，则请台中县政府就「山坡地老丙建断层带禁建案」相关之受灾户意愿及重建方式，与相关人士意见整合，并查明克林顿山庄及相关小区尚未重建者之意愿，分析拟具处理意见于第四次检讨会报告。

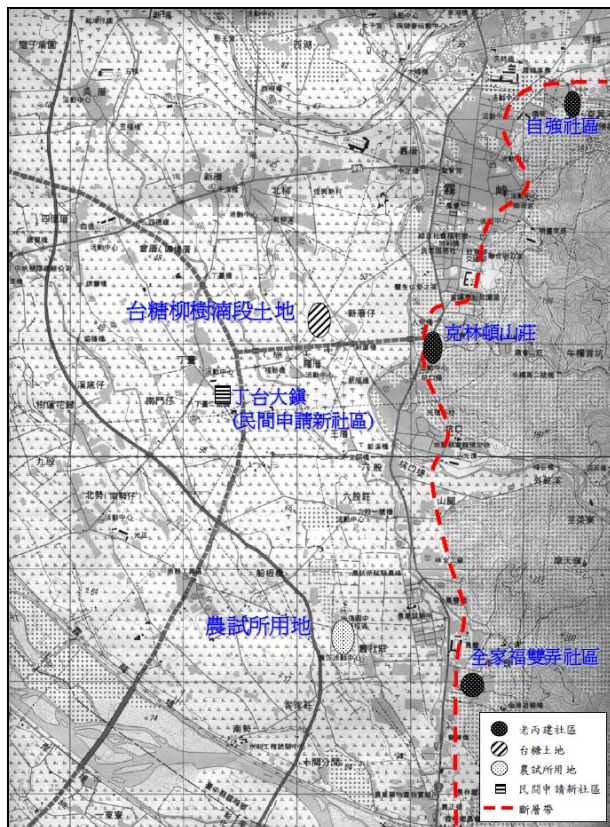
在此之前，九二一重建会鉴于「以地易地」业务因涉及多种法令规定，又不易解决，曾于 2000 年 11 月 30 日第 22 次内部工作会议经主席裁示成立项目小组，由九二一重建会林副执行长担任召集人，召开四次之「研商灾区『以地易地』作业执行情形及困难等相关事宜」会议，建议针对目标较明确，居民有相当意愿且已完成初步调查者，包括「竹山镇玉山新城」、「南投市伯爵山庄」、「南投市大埤山庄」、「雾峰乡全家福小区」、「雾峰乡自强小区」、「雾峰乡克林顿山庄」、「太平市汴头里中八个聚落山巷」、「东势镇石城小区」等八个聚落，由所属乡（镇、市）公所继续追踪后续办理情形并予以促成，作为尔后办理「以地易地」之标竿。

依据台中县政府于 2003 年 1 月 16 日第四次及 2003 年 9 月 4 日第八次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议所提报之「台中县断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地办理以地易地执行计划」，雾峰地区断层带沿线之克林顿山庄、自强小区及全家福双弄小区等（图 E-1、表 E-1），原户数 226 户，其申请与受理土地交换之需求面与供给面：

1. 需求面：若以位于断层线两侧 15 公尺范围内「全倒已拆除者（31 户，原土地面积 3,593 平方公尺）」或「全倒户、半倒未修者（48 户，原土地面积 5,807 平方公尺）纳为有申请「以地易地」意愿者，则申请土地交换之面积需求为 0.36~0.58 公顷（等面积交换）或 0.2~0.4 公顷（等价值交换）；若以位于断层线两侧 100 公尺范围内「全倒已拆除者（140 户，原土地面积 22,996 平方公尺）」或「全倒户、半倒未修者（216 户，原土地面积 35,045 平方公尺）纳为有申请「以地易地」意愿者，则申请土地交换之面积需求为 2.3~3.5 公顷（等面积交换）或 1.5~2.3 公顷（等价值交换）（表 E-3）。
2. 供给面：经清查后可提供作为「以地易地」标的之土地，包括公有土地 9 笔（吉峰段 3、4 地号等 2 笔、锦州段 62、1、916、900、894、897、915 地号等 7 笔）及台糖公司土地 3 笔（柳树涵段 467、467-1、467-5 地号）。其中，以台

文件，仅以「水土保持合格证明」，并据以变更为「丙种建筑用地」，然后申请「建筑执照」之建筑。

糖公司之土地面积较大，整体开发后可容纳全部有申请「以地易地」意愿之受灾户，也是受灾户最属意之标的。惟因台糖公司之土地属非都市土地特定目的事业用地，除需经变更为建筑用地外，土地征收费用亦得请中央补助。



资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团
图 E-1 雾峰乡断层带老丙建小区位置示意图

表 E-1 雾峰乡断层带老丙建小区基本数据

	克林顿山庄	全家福（双弄侧）小区	自强小区
位 置	雾峰乡坑口村中正路	雾峰乡万丰村中正路	雾峰乡吉丰村自强路
座 落 地 籍	雾峰乡雾峰段坑口小段	雾峰乡万斗六段	雾峰乡雾峰段雾峰小段
区 位	都市、非都市土地皆有	非都市土地	非都市土地
户 数	25 户	156 户	45 户
面 积	约 12,683 平方公尺	约 45,000 平方公尺	约 145,000 平方公尺
建 筑 型 态	2 楼透天	2 至 3 楼透天	4 楼透天

资料来源：台中县政府九二一震灾灾区住宅及小区重建咨询服务团暨工作站建置计划（2003.08.30）

表 E-2 雾峰乡断层带老丙建小区屋损资料

断层线 两侧	屋 损 情 形		克林顿山庄	全家福 (双弄侧) 小区	自强小区
	全倒	半倒			
100 m	全倒	已拆	14	86	40
		未拆	0	18	0
	半倒	已拆	0	0	0
		未修	7	46	5
	重建		4	6	2
15 m	全倒	已拆	0	20	11
		未拆	0	8	0
	半倒	已拆	0	0	0
		未修	0	9	0
	重建		0	0	0

资料来源：台中县政府九二一震灾灾区住宅及小区重建咨询服务团暨工作站建置计划（2003.08.30）

表 E-3 申请土地交换者之易地标的之土地面积需求

交换原则	断层线范围 (公尺)	全倒已拆除 (户数)	全倒户及半倒户 未修 (户数)	面积需求 (公顷)
等面积 原则交换	15	31	48	0.58~0.36
	100	140	216	3.46~2.25
等价值 原则交换	15	31	48	0.4~0.2
	100	140	216	2.3~1.5

2. 土地交换之讨论历程

雾峰乡断层带老丙建小区拟循「以地易地」程序办理重建，在历经多年之反复讨论，最终在「以地易地」标的取得困难及部分住户无意「以地易地」重建等因素下，功败垂成，改于原址办理重建，并由政府补助地籍界址、挡土墙、驳坎、排水系统等必要性公共设施之修复。其讨论历程如下：

1. 2003 年 4 月 3 日：小区代表于第五次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议，建议以雾峰乡原光复国中临时校区作为「以地易地」之标的。
2. 2003 年 4 月 24 日：台中县政府依据 2003 年 4 月 3 日第五次「台中市、台中县

- 断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议决议，函请行政院农业委员会农业试验所查核雾峰乡原光复国中临时校区是否为非公用土地（府建城字第 0920107469 号函）。
3. 2003 年 5 月 2 日：行政院农业委员会农业试验所函复台中县政府，雾峰乡原光复国中临时校区土地为农业试验所之公用土地，已列入「药用植物之开发与种苗保存」长期计划（农试秘字第 0920002659 号函）。
 4. 2003 年 6 月 17 日：台中县政府依据台中县议会第十五届第三次决议（2003 年 6 月 9 日（九十二）议事字第 1066 号函），函请九二一重建会补助征收（台糖公司柳树涌段）土地及土地变更作业相关费用。
 5. 2003 年 9 月 4 日：行政院主计处代表于第八次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议表示，公私有土地交换之意旨系以现有公有土地符合规定者为交换标的，若价购民营企业土地或私有土地，应考虑单一案例所引致之后续效应，以目前政府之财政状况，可能无法支应此项经费；小区代表亦表示，如无法价购台糖土地办理「以地易地」，请政府补助经费尽速完成雾峰乡克林顿山庄挡土墙、驳坎等必要性设施之整建，以利灾户原地重建。会议决议：（1）为克林顿山庄、自强小区公共安全考虑，由九二一重建会比照全家福双弄小区处理模式，于一周内邀集相关单位办理会勘，就挡土墙、驳坎等必要性设施之整建评估研处；（2）台中县政府所提列希补助征收（台糖公司柳树涌段）土地及土地变更作业相关经费，由九二一重建会项目函请行政院释示可否调整经费支应。
 6. 2003 年 10 月 14 日：九二一重建会就可否调整重建相关经费，补助台中县政府办理征收台糖土地及土地变更作业所需之费用 1 亿 2,750 万元，函请行政院释示（重建社字第 0920020734 号函）。
 7. 2003 年 11 月 13 日：小区代表于第九次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议建议以雾峰乡锦州段 894 地号作为「以地易地」之标的。
 8. 2003 年 12 月 1 日：台中县政府依据 2003 年 11 月 13 日第九次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议决议，函请经济部水利署查核雾峰乡锦州段 894 地号土地是否为非公用土地（府建城字第 0920321680 号函）。
 9. 2003 年 12 月 23 日：经济部水利署函复台中县政府，该署经管之雾峰乡锦州段 894 地号土地为公务用土地（经水秘字第 09250591510 号函）。
 10. 2004 年 3 月 10 日：行政院主计处依内政部之意见函复，为灾区小区重建开发主体之一致性及推展顺利，以台中县政府为需用土地人办理用地取得或征收作业，尚属适宜。至相关作业应由需用土地人依「九二一震灾重建暂行条例」第三十三条规定：「政府为安置受灾户开发新小区或实施以地易地，选定公营事

业土地时，应先协议价购，协议不成得实施征收。…」及同条例第三十六条第三项规定，交换应以价值相当为原则，故请九二一重建会洽台中县政府可否作为需用土地人，并依相关规定审慎核处（处实一字第 0930001583 号函）。

11. 2004 年 3 月 29 日：九二一重建会依据行政院主计处之复函，请台中县政府评估可否作为需用土地人，并依相关规定审慎核处（重建社字第 0930003695 号函）。
12. 2004 年 5 月 24 日：台中县政府就可否作为需用土地人函复九二一重建会，表明在购地经费及国有非公用土地取得困难下，加上「以地易地」之标的分属山坡地保育区丙种建筑用地（克林顿山庄等）及特定农业区特定目的事业用地（台糖公司土地）之非都市土地变更，恐无法于「九二一震灾重建暂行条例」施行期限内完成，经评估雾峰乡山坡地老丙建断层带上之重建工作应以恢复原居住环境，包括确定地籍界址、加强区内挡土墙、驳坎、排水系统之必要性公共设施修复为主，使居民能尽速原地重建（府建城字第 0930135795 号）。

3. 补助必要性公共设施之修复

补助小区办理必要性公共设施整建部分，由九二一重建会依据 2003 年 9 月 4 日第八次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议之决议，于 2003 年 9 月 10 日邀集相关单位会勘，获致下列结论：

1. 请雾峰乡公所于 2003 年 9 月 30 日前依「九二一震灾重建区山坡地住宅小区公共设施补助作业要点」及「九二一震灾重建区山坡地住宅小区外围水土保持设施补助作业要点」之规定，拟具补助工程项目及经费送台中县政府核转营建署及行政院农业委员会水土保持局办理补助并副知九二一重建会。
2. 请克林顿山庄及自强小区两小区管理委员会主委查明愿意继续于原地重建之住户名册，并取得公共设施施工地点土地使用同意书径送雾峰乡公所并副知九二一重建会。
3. 为考虑山坡地住宅小区整体安全，自强小区所需补强公共设施宜与建筑物一并施工；该山坡地保育区丙种建筑用地建筑物震灾重建，依 2003 年 2 月 7 日修正公布之「九二一震灾重建暂行条例」第十九条规定，得准用第十七条、第十七条之二、前条及「都市更新条例」之规定办理。
4. 请台中县政府查明并厘清自强小区基地是否需依「九二一震灾重建暂行条例」第八条规定办理测量，或依相关规定办理地籍重测，并尽速办理，以利重建。

同一时段，九二一重建会也于 2003 年 9 月 8 日召开「研商南投县南投市伯爵山庄

山坡地住宅小区重建方式协调会」，决议请南投县政府或经授权之南投市公所依「九二一震灾重建区山坡地住宅小区公共设施补助作业要点」及「九二一震灾重建区山坡地住宅小区外围水土保持设施补助作业要点」之规定，拟具补助工程项目及经费，函送营建署及行政院农业委员会水土保持局办理并副知九二一重建会。

自此，南投市伯爵山庄之工程项目及经费需求，则并同雾峰乡克林顿山庄、自强小区及全家福双弄小区之必要性公共设施整建所需工程经费，提报 2003 年 11 月 13 日第九次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议，并决议如下：

1. 请台中县政府就雾峰乡公所所提报挡土墙、驳坎等必要性公共设施之整建经费邀集相关单位办理现勘严实审核（请邀集营建署、水土保持局等机关参加现勘，勿重复办理现勘）。
2. 请台中县政府于 2003 年 12 月 15 日前依「九二一震灾重建暂行条例」第八条等相关规定，办竣自强小区之地籍图重测，并确定该小区之重建方案据以执行，如有需要协处事项，再提报九二一重建会办理。相关办理情形请于 11 月 30 日前函知九二一重建会。
3. 有关挡土墙、驳坎等必要性设施整建所需工程经费，请营建署中工处尽速调整相关经费支应，并于 11 月 30 日前完成相关会计作业程序。

雾峰乡克林顿山庄、自强小区、全家福双弄小区及南投市伯爵山庄等之必要性公共设施整建工程，经营建署中工处邀集相关技师及机关于 2003 年 12 月 15 日、16 日办理实地会勘并评估修护经费。所需 6,000 万元经费（表 E-4），由九二一重建会于 2003 年 12 月 30 日函报行政院核示（重建社字第 0920025109 号函），经行政院于 2003 年 1 月 28 日同意由营建署 1999 年下半年度及 2000 年上半年度追加减预算「补助地方政府办理震灾灾后公共设施复建计划」抢修工程费保留款项下调整支应（院授主忠一字第 0930000509 号函）。所需经费经营建署办理保留后，于 2004 年 2 月 6 日函请南投市公所、雾峰乡公所及各工程主办机关于 2004 年 3 月 10 日前完成规划设计（营授中字第 0933280816 号函）。

2004 年 4 月 14 日九二一重建会召开「研商南投市伯爵山庄、雾峰乡全家福小区、克林顿山庄、自强小区等四处山坡地住宅小区公共设施复建工程办理进度事宜」会议，确定各复建工程之主办及督导机关及工作时程，并请主办机关于 2004 年 6 月 30 日前将工程规划设计书图送达营建署。

依据 2004 年 4 月 14 日九二一重建会召开之「研商南投市伯爵山庄、雾峰乡全家

福小区、克林顿山庄、自强小区等四处山坡地住宅小区公共设施重建工程办理进度事宜」会议、2004 年 6 月 24 日召开之第十一次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」最后一次会议) 及 2004 年 6 月 25 日召开之「关于南投市伯爵山庄山坡地住宅小区公共设施重建工程办理进度时程及补助经费是否修正协调会议」数据显示, 公共设施重建工程及自强小区土地位移严重地籍测量事宜, 主办及督导机关之分工及完成期限皆已确认。

后续之执行过程, 在主办、督导机关与小区管理委员会干部之努力下, 逐一克服住户同意书取得、界址调整及争议调处等问题。虽无法实现当初「以地易地」重建之构想, 然透过小区公共设施之重建为灾户营造安全之居住环境, 也算是诸多限制条件下, 退而求其次之作为。

表 E-4 雾峰乡克林顿山庄等四小区必要性公共设施整建经费

小区名称	主办机关	督导机关	经费(万元)
克林顿山庄	雾峰乡公所	台中县政府	1,700
全家福双弄小区	雾峰乡公所	台中县政府	1,600
自强小区	雾峰乡公所	台中县政府	1,600
伯爵山庄	南投市公所	南投县政府	1,100

后记：关于南投市伯爵山庄

依据 2001 年 2 月 14 日九二一重建会召开之「研商灾区『以地易地』作业执行情形及困难等相关事宜」第四次会议结论显示：「南投市伯爵山庄居民约 60 户, 原则同意以地易地, 惟目前尚未觅得适合『以地易地』之基地, 请南投县政府进一步协商解决。」

会议之后, 除小区代表曾于 2001 年 9 月向南投市公所寻求协助解套外 (2001-09-26 联合报 18 版), 伯爵山庄「以地易地」重建之构想并未有进一步行动, 也未纳入九二一重建会召开之「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议讨论。惟 2003 年 9 月 6 日有十余名伯爵山庄受灾户以政府不积极协助重建为由, 持白布条至九二一重建会静坐抗议 (2003-09-07 联合报 B2 版)。

为回应受灾户之陈情, 九二一重建会于 2003 年 9 月 8 日召开「研商南投县南投市伯爵山庄山坡地住宅小区重建方式协调会」, 获致下列结论:

1. 有关拟申请办理公、私有土地交换部分，由南投县政府洽同国有财产局南投分处清查可供办理交换之国有土地，并于 2003 年 9 月 30 日前将清查结果函报九二一重建会。
2. 请南投县政府或经授权之南投市公所依「九二一震灾重建区山坡地住宅小区公共设施补助作业要点」及「九二一震灾重建区山坡地住宅小区外围水土保持设施补助作业要点」之规定，拟具补助工程项目及经费，函送营建署及行政院农业委员会水土保持局办理并副知九二一重建会。
3. 公告位于车笼埔断层线两侧各 15 公尺建筑管制范围内之甲种、乙种、丙种建筑用地，于震灾前已有合法建筑物，经全倒或已自动拆除，符合内政部 2003 年 3 月 26 日修正发布之「非都市土地使用管理规则」第三十八条之一规定者，土地所有权人得申请其它自有土地变更编定，并将原有甲种、乙种、丙种建筑用地，一併申请变更为国土保安用地。

其中，有关南投市伯爵山庄小区申请办理公、私有土地交换部分，再经南投县政府于 2003 年 9 月 23 日召开「南投市伯爵山庄小区住户陈请以地易地重建案」协商会后，虽国有财产局南投分处同意提供多笔国有土地供伯爵山庄「以地易地」重建使用，然该小区并未对「以地易地」标的之选择有具体响应，故南投市伯爵山庄「以地易地」重建之后续处理，则并同雾峰乡全家福小区、克林顿山庄及自强小区，由政府补助必要性公共设施整建工程经费。